

# Oudste bestuursvorm in Nederland nagenoeg onbekend



Op de voorgrond het oude veenlandschap van het Schermereiland met de oude dijk, daarachter de Schermerpolder, droegelegd in 1634. Bron: KNAG

***Waterschappen spelen al sinds eeuwen een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening van Nederland. Toch nemen waterschappen een relatief onopvallende positie in en zijn veel bewoners zich nauwelijks van hun bestaan bewust. De wateroverlast in 1998 bewijst eens te meer dat goed waterbeheer essentieel is voor ons land en dat waterschappen nog steeds een belangrijke taak hebben.***

EDWIN RAAP\*

De verdeling in Rijksoverheid, provinciale en lagere overheden is een ieder wel bekend. Minder bekend is dat de lokale overheid behalve de gemeenten ook de waterschappen omvat. Als be-

stuursvorm zijn de waterschappen in ons land zelfs het oudste bestaande bestuursorgaan. Rijk, provincies en gemeenten zijn in hun huidige vorm negentiende-eeuwse instituties, gebaseerd op oudere voorgangers. Waterschappen spelen misschien niet zo'n opvallende rol in het dagelijks leven, maar zonder hun inspanningen zouden in Nederland snel maatregelen getroffen moeten worden tegen natte voeten. Het natte najaar van 1998 drukt ons wat dat betreft weer eens met de neus op de feiten. In de wereld van de waterschappen doen veel termen de ronde, die vaak hetzelfde betekenen. Hoogheemraadschap, Polderdistrict, Zijlvest en Zuiveringsschap zijn enkele andere namen die in feite dezelfde organisatie aanduiden. De naamgeving is vaak regionaal gebonden: Hoogheemraadschappen komen voornamelijk voor in West-Nederland (Rijnland, Delfland, Schieland), polderdistricten vinden we meer in het rivierengebied (Betuwe), Zijlvesten zijn Gronings. Vanzelfsprekend zijn er onderling meer verschillen in taakstelling, maar eigenlijk is er sprake van hetzelfde instituut. Het bestuur van een waterschap wordt gevormd door een voorzitter, vaak de dijkgraaf genoemd,

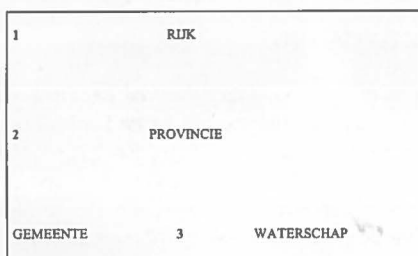
en enige portefeuillehouders, veelal Heemraden genoemd. Evenals bij burgemeesters wordt een dijkgraaf benoemd door de Kroon en worden de Heemraden benoemd uit de gekozen leden van het algemeen bestuur (hiervoor wordt ook wel de naam verenigd college gebruikt). Het verschil tussen gemeente en waterschap vormt de taakstelling: terwijl een gemeente een zeer breed scala aan verantwoordelijkheden binnen haar rechtsgebied heeft, zijn de taken van een waterschap duidelijk afgeperkt. Deze bevatten minimaal de beheersing van en bescherming tegen het water.

## BEHEERSING

Onder beheersing kan zowel de kwantiteit (afvoer van overtollig water) als de kwaliteit (waterzuivering) worden verstaan. Heeft een waterschap beide taken, dan spreekt men van een *all-in* waterschap (bijvoorbeeld Waterschap Regge en Dinkel in Twente). Dijkbeheer is eveneens een kerntaak van een waterschap. Met name langs de grote rivieren is dat goed te zien. Uitvloeisel van die taak is dat veel waterschappen ook een aantal wegen onder beheer hebben. Meerdere waterschappen kunnen in één en hetzelfde gebied verschillende taken hebben: zo betaalden de inwoners van Salland tot 1997 voor hun waterafvoer belasting aan het waterschap Salland, terwijl het Zuiveringsschap West-Overijssel de waterkwaliteit bewaakte. Met de invoering van de Waterschapswet in 1992 is iedere Nederlander verplicht om belasting te betalen aan het waterschap. Voorheen werden alleen eigenaren van 'bebouwd' (vooral huiseigenaren) en 'onbebouwd' (vooral boeren) aangeslagen, terwijl de overige ingezetenen alleen rioolbelasting betaalden. De hoogte van de aanslag verschilt per waterschap. Uitvloeisel van de nieuwe wet is het recht van iedere belastingbetaler om afgevaardigden te kiezen in het algemeen bestuur. Werden waterschappen altijd gezien als typische boerenorganisaties, waar stedelingen niet toe (wilden) behoren, thans is dit zo eenduidig niet meer en neemt het gewicht van de stem van de ingezetene toe.

## ONTSTAAN EN ONTWIKKELING

Het waterschap is de oudste nog bestaande bestuursvorm in Nederland is. De meeste waterschappen werden al in de Middeleeuwen (vanaf de twaalfde eeuw) in Holland opgericht. Schieland en Rijnland behoren tot de oudste. Andere delen van ons land volgden eeuwen later. Salland werd in 1308 opgericht en was daarmee het oudste in Overijssel. Het gegeven dat de landsheer toentertijd de bisschop van Utrecht was had daar zeker mee te maken. Boven genoemde waterschappen zijn opgericht vanuit het landsheerlijk initiatief: van 'bovenaf' dus. Dit wil niet zeggen dat waar geen waterschap aanwezig was, er niets aan waterbeheersing werd gedaan. Veelal werd een en ander op dorps- of polderniveau geregeld. De belangen van de dorpen of polders liepen vaak parallel, reden waarom ze zich vaak verenigden en een polderdistrict oprichtten. In deze gevallen was dus het lokale initiatief doorslaggevend voor de oprichting. Als bestuurslaag boven een klein regionaal waterschap kon een Hoogheemraadschap staan, maar dat was zeker geen regel. In de loop der eeuwen werden waterschappen vaak samengevoegd. Dit werd meestal van bovenaf opgelegd. Het kwijtraken van overtollig binnenwater en het keren van buitenwater (bijvoorbeeld een rivier) vormden de hoofdtaak. Daartoe werden in eerste instantie lokale ringdijkjes aangelegd en sloten gegraven. Dijkbouw wordt in Nederland in het al-



**Figuur 1:** verhouding tussen de overheden in Nederland.

gemeen gedateerd vanaf het jaar 1000. De kleine lokale ringdijkjes groeiden langzaam maar zeker aaneen, totdat een doorgaande bedijking was bereikt en we van een dijkkring spreken. Om het overtollige water kwijt te raken werden in de dijk sluisjes gebouwd. Het beheer en het onderhoud geschiedde op een bijzondere wijze. De ingezetenen waren verplicht een deel van de dijk zelf te onderhouden, naar rato van het grondbezit. Daartoe waren de dijken verdeeld in vakken. Dit werd ook wel verhoefslaging genoemd. Op de dijk stonden dan zogenaamde hoefslagpalen om aan te geven waar een onderhoudsvak ophield. De Dijkgraaf en de Heemraden controleerden gemiddeld twee maal per jaar het onderhoud: het zogenaamde schouwen der dijken. Langs de IJsseldijk in Salland staan nog steeds twee unieke hoefslagpalen, maar verspreid door het land komen we ze ook nog tegen. Het schouwen van de dijken en/of de slootkanten kennen we overigens nog steeds.



Een gemaal in Waterland dat niet meer in gebruik is. Bron KNAG

Vanaf ongeveer de zestiende eeuw werd vooral in het westen van ons land duidelijk dat de traditionele manier van waterlozing via natuurlijke afwateringssluizen in de dijk niet meer volstond. Als gevolg van de voortdurende bodemdaling kwamen grote gebieden onder de zeespiegel te liggen. De uitvinding en verdere ontwikkeling van de molens bracht hierin uitkomst. Het betekende voor de waterschappen een nieuw aandachtspunt, namelijk het onderhoud van molens. In de loop van de achttiende eeuw werd duidelijk dat de bestuursvorm zoals die al uit de Middeleeuwen was overgeleverd aan slijtage onderhevig was. Het onderhoud in natura door grondeigenaren vereiste een nauwkeurige administratie, die bij iedere verandering van bezit, of verdeling van bezit, bijgewerkt moest worden. In de loop der eeuwen was hierin nogal eens onduidelijkheid in ontstaan. Grote delen van rivierdijken lagen er beroerd bij en dijkdoorbraken waren geen uitzondering. Dit werd tevens veroorzaakt door een gebrekkig rivierbeheer: er was geen instelling als Rijkswaterstaat die het peil en de breedte van de grote rivieren bewaakte: het credo was 'ieder voor zich en God voor ons allen'. De rivieren verzandden op grote schaal. Vanaf de achttiende eeuw wordt daarom het dijkonderhoud 'gemeen gemaakt'. Dit houdt in dat de ingezetenen jaarlijks een belasting betalen aan het waterschap, dat daarmee zelf voor het onderhoud zorgt.

### DE HUIDIGE SITUATIE

De taken van de waterschap zijn na de Tweede Wereldoorlog complexer geworden. Dit diende zich al aan in het Interbellum, toen vanuit de landbouwsector ook droge weide- en bouwgronden in de winter werden geëist. Voordien werd het als normaal beschouwd dat velden in het najaar en de herfst onder water stonden. De wens tot verdere ontwatering werd voortvarend uitgevoerd. Op grote schaal werd het grondwaterpeil verlaagd om de opbrengsten te verhogen en met doorslaand succes. Keerzijde was dat vanaf de jaren zeventig gebieden gingen uitdrogen. De schade aan natuur en landschap was aanzienlijk: er zijn voorbeelden bekend van beken die zijn gekanaliseerd en verbreed tot grote waterafvoerende kanalen. De peilverlaging werd vaak tot stand gebracht

in het kader van ruilverkavelingen. Waterschappen waren (en zijn) een actieve partner in de voorbereiding en uitvoering daarvan. Evenals in gemeenteland is in de waterschapswereld sprake van schaalvergroting. Dit uit zich onder meer in het grote aantal fusies in de afgelopen dertig jaar, waarbij het gemiddelde waterschap steeds groter werd. Ook bij de aanleg en ontwikkeling van nieuwe stadswijken zijn waterschappen betrokken. Nieuwbouw heeft tot gevolg dat de waterafvoer sneller plaatsvindt, waardoor bij grote hoeveelheden neerslag het water versneld op de afwateringskanalen komt. Om toch een voldoende berging te hebben, zijn in veel nieuwe wijken waterpartijen aanwezig. Voor de gemiddelde bewoner zijn deze waterpartijen vooral aantrekkelijke elementen in de wijk, maar in feite dienen ze vooral als bergingsvijver.

Min of meer als reactie op de ontwatering, is de laatste jaren bij de waterschappen steeds meer aandacht gekomen voor landschaps- en natuurwaarden. Zo wordt in Salland thans IJsselwater bij Deventer via een vijftal gemalen naar hoger gelegen gebieden gepompt, om de verdroging tegen te gaan. Ook in Salland ('t Nijendal) heeft men in een van de weteringen een meander aangelegd, voorzien van een natuurvriendelijke oever. In het gebied direct eromheen is een peilverhoging tot stand gebracht. Helaas is men door de aanleg van een natuurlijk bedoelde meander in een door de mens gegraven wetering doorgeschoten. Waterschappen spelen al sinds eeuwen een belangrijke rol bij de inrichting van ons land.

Zonder de inspanningen van de waterschappen zou het Nederlandse landschap er zeker anders hebben uitgezien. Elementen als dijken, sluiszen en gemalen getuigen van de rol van de waterschappen. Tot in de nieuwbouwwijken van tegenwoordig zien we het werk van de waterschappen terug. De belangrijkste taak is echter altijd hetzelfde gebleven: het keren van het buitenwater en de afvoer van overtollig binnenwater. Dat dit laatste geen sinecure is, bewijst de recente wateroverlast in het Noorden van ons land eens te meer.

\*Edwin Raap is historisch-geograaf en werkzaam bij CIOB Kramers Woerden BV